



中国发展高层论坛 2016

深化财税体制改革, 建设现代财政制度

由国务院发展研究中心主办、中国发展研究基金会承办的中国发展高层论坛2016年会, 于2016年3月19-21日在北京钓鱼台国宾馆举行。其中3月20日上午举行的第三单元大会讨论题目是“**深化财税体制改革, 建设现代财政制度**”。本节讨论由国务院发展研究中心副主任张来明主持。发言嘉宾分别为中国财政部部长楼继伟和亚洲开发银行行长中尾武彦。

楼继伟重点介绍了“营改增”和预算改革。刚刚闭幕的全国人大会议上, 李克强总理明确今年5月1日开始要完成全面推行营业税改为增值税的试点, 也就是把建筑、房地产、金融和生活类服务业全部从营业税改为增值税, 房地产可以进入抵扣项。目前财政部和税务总局正在制发文件, 和纳税人充分的沟通, 确保在5月1日开始实施试点。

楼继伟表示, 在原先增值税和营业税分制的背景下, 营业税按销售额征收, 存在重复征收; 而制造业实行的是增值税, 这样已经造成了一定的扭曲, 包括企业行为和财务方面的扭曲。因此, 在改革中需要采取不少的过渡措施。在此基础上将制定增值税的法案, 然后交全国人大正式批准, 也就是按照税收法定原则, 届时营业税要废止。

在预算改革方面, 楼继伟重点介绍了重点支出与财政收入增幅脱钩的改革。一般外界对此缺乏了解, 但楼继伟强调是一项非常重要的改革。

过去在“挂钩事项”制度安排下，从中央到地方，一共有七类重点支出是和财政收入或者和GDP的规模挂钩的，包括教育、科技、农业、医疗卫生、社保、文化、计划生育等。这七类在2012年的预算支出中，占全国财政支出的48%。长期以来，这种制度存在很大弊端。

首先是“被挂钩”与总需求管理的灵活性要求相悖。比如经济过热的时候财政支出要压缩，但是因为挂钩的存在，压缩起来很难。

其次是全国总量挂钩比较容易，但是越到地方财政支出越碎片化、越有地方特色，很难挂钩。以教育支出占GDP的4%的挂钩要求为例，上海和北京等发达地区安排的教育预算用不完，中小学课桌椅本来应该五年一换变成三年一换；而在贫困地区教育预算则根本不够用。

第三是与《预算法》的绩效原则相悖。绩效比较差的预算支出本来不应当安排，但是在挂钩制度下，不管好坏都会安排。

第四是不利于节约资金，造成大量的资金闲置。

第五是中央专项资金和对地方的专项转移支付越来越多，越来越碎片化。

十八届三中全会之后，这种情况需要改变。楼继伟表示，中央到地方的预算编制已经不再挂钩，全国人大也表示关注重点支出而不是挂钩事项。改革之后，财政工作能够更符合实际，反周期调节的余地更大。

在本节讨论中，中尾武彦首先赞赏了中国财政体制的多项改革，包括营改增和地方债等。但他同时指出，中国的经济增长付出了巨大的环境代价。“十三五”规划提出了生态文明的愿景，就是要取得经济增长、环境改善和气候变化因素之间的平衡。中国需要大量的绿色投资，为此进行的融资即绿色金融。绿色金融最重要的部分是政府的大规模投入，近期中国全国人大批准了一项计划，2016年将拨款5000亿人民币，用于基础设施建

设，其中包括超高压输电线路的建设，还有智能电网等。亚投行正在为此投资提供贷款的支持，在“十二五”期间，实际上亚行对中国的绿色投资累计贷款达到了41亿美元，占到亚行同期贷款总额75亿美元的55%。

中尾武彦表示，除了政府投资之外，绿色金融还需要调动市场机制。他重点介绍了六个方面：第一，强化政策和制度框架；第二，减少补贴并引入绿色税收；第三，推动政府和社会资本的合作；

第四，必须有银行贷款以外的融资工具来提供支持，特别是绿色债券；

第五，进一步发展碳排放交易机制；

第六，拓展生态补偿机制。

在问答环节，楼继伟还回应了一个各方关注的问题：如何看待穆迪对中国负面评级？是否需要向相关评级机构做沟通？楼继伟直言不讳的表示，他“不是很care”，因为市场反应和中国政府的承诺已经说明问题。

首先，近期离岸人民币汇率不降反升，国际国内的投资机构在与中国主权相关的金融产品上也没有采取相应行动。这说明市场并不担心中国的主权信用。

其次，穆迪主要担心的是中国能不能顺利去库存，能不能实现结构性改革。楼继伟说，国务院总理李克强在两会期间，代表中国政府对“去产能、去库存、去杠杆”和结构性改革已经作出承诺；中国将拿出1000亿元支持去产能过程中的员工安置等工作。这些内容在目的作出评级时还没有发生。他认为没有必要再做专门的沟通，“没必要一一拜他们（评级机构）的码头”。

（撰稿 财新记者 蒋飞）

—背景信息—

中国发展高层论坛是全国“两会”后首个国家级大型国际论坛，旨在“与世界对话，谋发展”，是中国政府高层领导、全球商界领袖、国际组织和中外学者之间重要的对话平台。自2000年创办以来，中国发展高层论坛在今年迎来第17届。

—媒体联络—

中国发展研究基金会

王晔 64255855-8052wangye@cdrf.org.cn

史雅帆 64255855-8195shiyf@cdrf.org.cn

陈诚 64255855-8062chencheng@cdrf.org.cn

秦婷婷 64255855-8105qintt@cdrf.org.cn

—电子版阅读—

